

# **LAS CUOTAS ELECTORALES COMO MEDIDAS DE DISCRIMINACIÓN INVERSA. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA DENOMINADA "CUOTA NATIVA" EN PERÚ**

**Enith Pinedo Bravo**

*Becaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional*

**Resumen:** Este artículo examina algunas características de la denominada "cuota nativa" establecida en Perú, mostrando que más que las deficiencias de las normas, es el sentido restrictivo en su interpretación lo que resulta cuestionable. Considerando que esta cuota implica una discriminación inversa, se analiza su condición de acción afirmativa y como tal, de política que a través de una diferenciación positiva, pretende la igualdad efectiva de colectivos discriminados históricamente como es en este país el indígena. Existiendo, normas internacionales que reconocen las cualidades esenciales de este grupo como principios sobre interpretación a favor de los derechos fundamentales, esta persistencia restrictiva es una muestra de que la discriminación más difícil de atacar es la que se encuentra interiorizada en la conciencia social.

**Palabras clave:** acciones afirmativas, discriminación inversa, indígena, cuotas de participación electoral, representación política

**Abstract:** This article examines some characteristics of the called "native quote" established in Peru, showing that, more than the deficiencies in laws, the restrictive sense in its interpretation is what it results criticizable. Considering that this quote implies a reverse discrimination, it analyzes its condition of affirmative action and so, a policy that by means of a positive differentiation, pretends to effective equality of groups historically discriminated as indigenous people in this country. Existing international laws that recognize the essential attributes of this group as well as principles about interpretation in favor of fundamental rights, this restrictive persistence is evidence that it is more difficult to attack the discrimination that is internalized in the social conscience.

**Key words:** affirmative actions, reverse discrimination, indigenous, electoral quotes, political representation

## **I. INTRODUCCIÓN**

**R**elacionada en el siglo XVIII con la abolición de la sociedad estamental, es común que las Constituciones Políticas contemporáneas reconozcan a la igualdad como pauta a seguir en las relaciones jurídicas de las per-

sonas así como en la actuación del Estado frente a ellas. Al advertir que tanto su significado como su relevancia han ido variando a través de los años, se verifica el carácter histórico de su concreción, comprendiéndose así que en la actualidad opere en diversos ámbitos.

Siendo correlato inmediato de la igualdad la prohibición de discriminación<sup>1</sup> y reconociéndose a aquélla su doble dimensión de principio-derecho, como parte de ese desarrollo histórico ha alcanzado importancia -tal como lo manifiesta cierto sector de la doctrina que es seguida por el Tribunal Constitucional peruano, en adelante TCP- "(...) el adecuado discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales, a saber, diferenciación y discriminación ... (la primera) está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio ... es decir, cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables; (en cambio) cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, estaremos frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable."<sup>2</sup> Dicha diferenciación puede ser negativa, imponiendo un trato igual de situaciones; y positiva, por implicar un trato distintivo de determinadas circunstancias, siendo a ésta que se encuentra ligada la denominada *discriminación por indiferenciación*, que se produce cuando se da un trato igual de lo distinto, afectando el principio de igualdad, por ejemplo, una regulación que no ha considerado alguna especificidad relevante y establece las mismas consecuencias para todos.

Este breve repaso sirve para ubicar el tema del presente trabajo pues en efecto, se ha pasado de la discriminación a su prohibición, y luego a políticas netamente diferenciadoras que -como lo sostienen algunos críticos sin faltarle razón- en ciertos casos, buscando la "igualdad efectiva" de grupos determinados, podría rozar con vulneraciones de la igualdad de otros. Entre esas políticas se encuentran las acciones afirmativas o positivas y dentro de éstas, la discriminación inversa, medidas ambas a las que suele atribuirse el mismo significado sin que ello sea correcto.

## II. LAS ACCIONES AFIRMATIVAS O POSITIVAS

### *Concepto y diferencias con otras medidas*

No existiendo una definición normativa clara ni acuerdo en la doctrina, hemos optado por recoger las ideas centrales que Giménez Glück plasma en su libro, siendo éste uno de los autores que con mayor detalle ha desarrollado el tema, al distinguir a una y otra medida que realiza diferencias. En tal sentido, este autor indica que las medidas genéricas que buscan la igualdad material pueden denominarse *medidas de igualdad positiva*, siendo ejemplos las becas o la progresividad en el impuesto a la renta, diferenciándose de las acciones afirmativas en tanto éstas atienden a colectivos infravalorados y aquéllas consideran situaciones individuales. Similar pero no idéntica finalidad tienen las *medidas conciliadoras*, que "tratan de favorecer una mejor compatibilidad de todos los aspectos de la vida a los trabajadores en general"<sup>4</sup> y que, en el caso de las mujeres, suelen atender su eventual condición de madre, ocurriendo que cuando son "demasiado" protectoras, puede ocasionar un efecto boomerang en su contratación al generar en el empleador la idea de que serían empleados molestos.

De acuerdo con este autor, los rasgos que identifican a las acciones positivas se hallan en las denominadas *cláusulas específicas de no discriminación* contenidas en la Constitución, rasgos que también se derivan de la interpretación de los Tribunales Constitucionales sobre sus disposiciones y que aluden a criterios de discriminación *especialmente* odiosos, de modo que es la pertenencia a un colectivo con tales rasgos, además, *transparentes e inmodificables* -no valiéndose de la voluntad de la persona para caracterizarla- la que influye en la infravaloración que recae sobre ellos y la que precisamente fundamenta que el Estado -más aun un Estado social y democrático de Derecho- actúe.

Advirtiendo que en este punto no concuerda con parte de la doctrina, Giménez

Glück<sup>5</sup> indica que deben diferenciarse a las acciones positivas *moderadas* de la *discriminación inversa*, ambas, formas de acción afirmativa: mientras ésta produce una lesión directa sobre terceros en ciertos procesos de selección (y sólo hace referencia a éstos) para acceder a determinados *bienes escasos*, consistiendo por lo general en cuotas reservadas a determinados grupos, las primeras causan un daño indirecto sobre quienes no integran los colectivos objeto de la acción positiva, por lo que responden de manera más adecuada a la idea de igualdad de oportunidades, referente esencial en su adopción.

En esta misma línea, aunque con ciertas diferencias de términos, se conducen González Martín<sup>6</sup> y Martínez Alarcón<sup>7</sup>, identificando ésta a la *discriminación inversa* con la *discriminación positiva*, autora que además, recogiendo lo manifestado por Barrère Unzueta<sup>8</sup>, señala que establecer una reserva de plazas para la admisión de minorías, permitiendo a los estudiantes de ellas entrar incluso con pruebas menos exigentes que a otros, sería *discriminación positiva* o *inversa*, pues privaría de este acceso a cualquier otra persona que no la integrara; si, en cambio, ante unos mismos resultados se diera prioridad al ingreso de miembros de esas minorías, se desarrollaría una acción positiva. Y agregaríamos, una acción positiva *moderada*.

La discriminación inversa puede ser de dos tipos: la discriminación inversa en estricto, conocida como *cuota rígida*, en la que no se toma en cuenta factores que no sean otros (por ejemplo el mérito) que los específicamente recogidos en la cláusula específica de no discriminación, ocasionando así una desproporción entre el beneficio de la medida y el daño producido a terceros, por lo que su constitucionalidad ha sido cuestionada en algunos de los países en que ha sido adoptada; y, la discriminación inversa racionalizada, conocida como *cuota flexible*, en la que la pertenencia al colectivo infravalorado es *uno más* de los factores a tomar en cuenta, lo que nos trae a la

mente al principio de la “persona toda” surgido en Estados Unidos<sup>9</sup>, país en el que a la primera medida se le conoce como *reverse discrimination* y a la segunda, junto a las denominadas aquí como acciones afirmativas moderadas, como *affirmative actions*. En Perú, la primera no ha sido cuestionada y tanto ésta como la segunda hallan su fundamento en lo dispuesto por el Artículo 103 de la Constitución Política, en adelante CP, según el cual “*pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas...*”, de lo que cabe precisar que las situaciones especiales se producen precisamente porque las personas que se encuentran en ellas son diferentes, lo cual no significa que sean inferiores.

Al respecto, el TCP señaló que “... debe tenerse en consideración que el Estado en algunas oportunidades promueve el trato diferenciado de un determinado grupo social, otorgándoles ventajas, incentivos o, en general, tratamientos más favorables. Esto ... se conoce como “discriminación positiva o acción positiva –*affirmative action* ... La finalidad de esta acción afirmativa no es otra que compensar jurídicamente a grupos marginados económica, social o culturalmente (de modo que) puedan superar la inferioridad real en la que se encuentran ....”<sup>10</sup> La primera anotación que puede realizarse es que, en cuestión de términos, el TCP identifica a la discriminación positiva con la acción afirmativa, siendo ésta el género y aquélla la especie; la segunda es que basa el fundamento de la acción positiva del Estado en la marginación económica, social o cultural, sin tomar en cuenta las cláusulas específicas de no discriminación. Una tercera anotación es que resulta discutible hablar de inferioridad real, cuando no existen grupos superiores o inferiores sino simplemente grupos en situaciones diferentes. La cuarta anotación es que el TCP parece englobar en las acciones afirmativas a todas las medidas que buscan una igualdad efectiva.

Una característica general de las acciones positivas es su necesaria temporalidad,

lo cual ratifica su estricta vinculación con la razonabilidad y la proporcionalidad del fin que se pretende alcanzar. Al respecto, a la luz de estos principios, la Corte Suprema de Estados Unidos aprecia estas medidas según se apliquen a contrataciones o promociones y despidos, de modo que en principio sobre las primeras sí se admiten, pero no frente a los segundos, pues ello podría dar lugar al sacrificio de una persona de cierta raza o sexo con varios años laborando a fin de que la empresa contrate, para satisfacer la cuota correspondiente, a alguien que integre un grupo desfavorecido.

Con lo indicado hasta aquí, podría decirse que las medidas de acción positiva son aquellas que buscan alcanzar la igualdad efectiva de ciertos colectivos identificados por los rasgos contenidos en las cláusulas específicas de no discriminación, al existir una probada discriminación en la sociedad contra ellos. Estas medidas, siendo temporales, se entienden dirigidas a conseguir una igualdad de oportunidades, discutiéndose si deben limitarse a promover tal igualdad en el punto de partida, o si pueden pretender además la igualdad de resultados. Descansando en el ámbito de las políticas estatales el concepto que aquí adoptamos –lo que no quiere decir que los particulares no puedan actuar con la misma finalidad– cabe preguntarse en qué consiste un trato desigual entre quienes se hallan en una situación distinta. Fabregat<sup>11</sup> indica que el beneficio a alcanzar para el colectivo debe ser cualitativa y cuantitativamente superior que el perjuicio que sufrirá algún otro cuyo interés se ve perjudicialmente afectado. Pero, ¿cómo identificar qué diferencias han de ser jurídicamente relevantes para constituir una discriminación digna de derivar en una acción positiva?

### III. LAS CUOTAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LA LEGISLACIÓN PERUANA

Vistas las diferencias existentes entre las medidas de diferenciación positiva, to-

das ellas, en principio, con una finalidad constitucionalmente aceptable, hay que admitir que, no obstante ser altamente controvertida por sus efectos frente a terceros, es la discriminación inversa la que podría, en determinadas situaciones, ser más eficaz, al implicar una reserva que asegura a los integrantes de un colectivo discriminado el ejercicio de algún derecho o goce de alguna situación jurídica.

Pues bien, tras una mirada general sobre las medidas adoptadas en Perú frente a colectivos infravalorados, se tiene que ellas han considerado a las mujeres, a los discapacitados –etiquetados legalmente como personas “con capacidades diferentes”– a los jóvenes y a los “nativos”. Sin embargo, cuando se analiza sus características, se aprecia que sobre los primeros dos grupos han sido establecidas básicamente medidas genéricas de promoción de la igualdad o de facilitación del desarrollo de ciertas actividades<sup>12</sup>, y sobre los dos últimos, además de las mujeres, acciones afirmativas sí, específicamente las cuotas rígidas, y solamente en un ámbito: el de la participación electoral.

Como se sabe, la idea central de las cuotas de participación electoral es reservar a personas de un grupo determinado su inclusión en las listas de candidatos para ocupar puestos de gobierno derivados de elección popular, de modo que, por un lado, no queden marginadas o no tengan una presencia relegada en la vida política del país, y por el otro, la posibilidad de acceder a dichos cargos no resida exclusivamente en quienes controlan el proceso de selección de candidatos. Dados los resultados históricos de los procesos electorales en Perú, el tratamiento diferenciado a favor de aquellos colectivos encuentra su justificación sin duda alguna.

La primera norma peruana que estableció una cuota de participación electoral fue la Ley de Elecciones Municipales No. 26864 de 1997, cuota a favor del colectivo femenino que posteriormente también

fue exigida para las listas de candidatos al Congreso de la República<sup>13</sup>, al Parlamento Andino y a los Consejos Regionales, mas no respecto de la lista de candidatos a la Presidencia y a las dos Vicepresidencias de la República. Generando críticas tal omisión, esta cuota también es requisito en las listas de candidatos en las elecciones internas de los partidos políticos para la elección de sus cargos directivos y para los cargos de elección popular, en las que se incluye a los de la fórmula presidencial, teniendo así la paradoja de que mientras es obligatorio en las listas internas de los partidos políticos para elegir candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República que ellas estén compuestas por una cuota mínima de hombres o mujeres, las listas finales de candidatos para tales cargos no necesitan cumplir tal exigencia.

Esta ampliación del ámbito de aplicación de la cuota de género y el establecimiento de las demás cuotas se dieron en los siguientes diez años, de manera que en la actualidad se tiene en Perú: a) Cuota de género en listas de candidatos en todos los procesos electorales, con excepción de las Elecciones Presidenciales; b) Cuota “nativa” en las listas de candidatos a Consejos Regionales y Concejos Municipales Provinciales; y, c) Cuota de jóvenes en las listas de candidatos a Concejos Municipales Provinciales y Distritales, y, gracias a la reciente Ley No. 29470, aprobada en diciembre de 2009, también en las listas de postulantes para integrar los Consejos Regionales.

Una deficiencia notable en la regulación peruana, que se extiende a todas las cuotas de participación electoral existentes, y que en el caso de la correspondiente a los “nativos” reviste mayor gravedad a juzgar por las deficiencias de otras normas con las que se relaciona, es que no hace ninguna alusión a la ubicación en que deben ser consignados los integrantes de estos colectivos, no asegurando así la finalidad de esta acción afirmativa como sí lo hace por ejemplo la española, la cual exige la posición de los hombres o mujeres en las

listas de candidatos, ya sea por alternancia o por tramos. Este silencio ha dado lugar a que dentro de la obligatoriedad, el margen de decisión de los partidos políticos haya sido llevado a tal extremo que en muchos casos se ha tergiversado el propósito de esta medida al colocar a buena parte de estos integrantes en la segunda mitad de las listas, lo cual ha reducido o, en algunos casos, descartado de antemano, toda posibilidad de ser proclamados electos dado que en Perú, las elecciones municipales y regionales se guían por listas cerradas y bloqueadas<sup>14</sup>, mientras que las correspondientes al Congreso de la República, también por listas cerradas aunque con doble voto preferencial opcional.

#### IV. ALGUNAS CRÍTICAS A LAS CUOTAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Una de las críticas más fuertes que se formularon inicialmente en los países que establecieron este tipo de medidas se centró en considerar que atentaban contra la unidad y generalidad de la representación política, pues siendo el voto de los representados libre e igual, se afectaba la igualdad formal que aquélla implicaba. La conocida sentencia del Consejo Constitucional francés de noviembre de 1982 reúne los argumentos que desarrollan este razonamiento, la cual fue dictada ante el recurso planteado contra un proyecto de ley que, aplicable a las elecciones municipales, proponía establecer la prohibición de que en una misma lista de candidatos figuraran más del 75% del mismo sexo, declarándolo inconstitucional por considerar que vulneraba disposiciones de la Constitución francesa y de la propia Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en tanto, reconociendo ellas el principio de igualdad ante la ley, se entendía que prohibían la división de electores o candidatos en cualquier categoría, situación que resultaría de una medida como la propuesta, lo cual derivaba además en la vulneración del principio de indivisibi-

lidad del cuerpo electoral<sup>15</sup> pues se abría la posibilidad de que la nación francesa se fragmentara en colectivos definidos, cada uno de los cuales pasaría a reivindicar una representación separada.

Vinculada a esta crítica se encuentra la enfocada en sostener que las cuotas no resuelven la subrepresentación en los cargos electivos de los grupos respectivos pues lo único que hacen es aumentar el *número* de ciudadanos miembros de él. La representación política no es pues, una cuestión numérica. La subrepresentación –se dice– se debe a raíces estructurales y culturales, de manera que las cuotas, tal como lo señala Tubino-Arias Schreiber, son medidas “de emergencia, de corto plazo, que no atacan directamente las causas de la discriminación”<sup>16</sup>.

Asimismo, hay quienes sostienen que el establecimiento de cuotas de participación no constituye una medida de acción positiva debido a que teniendo ésta como fin promover una mayor presencia de los integrantes de ciertos colectivos en instancias representativas a través del equilibrio del *punto de partida* –contribuyendo así a establecer la igualdad de oportunidades en la representación política– estas cuotas lo que hacen es directamente equilibrar la presencia de unos y otros en dichas instancias, imponiendo un resultado, lo cual se evidencia en mayor grado cuando existen de por medio listas cerradas y bloqueadas. Ahora bien, constituyendo, sí, estas cuotas, medidas afirmativas –cuotas rígidas según la clasificación de Giménez Glück– pensamos, como Rodríguez Ruiz y Rubio Marín, que esta equiparación de oportunidad y resultado que en efecto se produce es consecuencia del propio diseño de listas cerradas de candidatos y no del establecimiento de cuotas.

Otra importante crítica se basa en cuestionar que la inclusión de integrantes de colectivos infravalorados en las listas de candidatos venga impuesta por ley, limitando la libertad de los partidos o de cualquier organización que legalmente pueda presentar candidaturas, y alterando

de paso su funcionamiento y organización internos y el pluralismo político que se supone representan, en tanto podría trastocarse su *identidad programática* al mostrarse incongruentes no sólo frente a sí mismos sino, sobre todo, frente a sus afiliados y simpatizantes, identificados con ellos por una tendencia o cariz específicos. Por supuesto, esto también terminaría afectando al propio elector al sentir vulnerada su libertad ideológica, no viéndose ya, posiblemente, representado por ninguna opción política, de forma que sumado a lo anterior, el resultado sería un sacrificio desproporcionado frente al fin que se pretende. Reconociéndose constitucionalmente en Perú que el funcionamiento de los partidos políticos es libre y democrático, cabe preguntarse qué implica éste en un Estado democrático de Derecho.

Finalmente, más que una crítica, debe señalarse que pueden producirse dificultades en la aplicación de las normas que establecen estas medidas, de forma que, por ejemplo, en el caso de las que establecen tramos pueden resultar inútiles cuando de por medio hayan pocos puestos que elegir dentro de las listas de candidatos, por lo que la solución debía ser la alternancia estricta. En Perú, un problema suscitado durante las Elecciones Municipales de 1998, en que se aplicó por primera vez la cuota de género –y que se repitió en la siguiente elección municipal así como en las Elecciones al Congreso de 2001– fue determinar el número exacto de mujeres u hombres que debían incluirse en la lista de candidatos para considerar cumplida la cuota, pues al aplicar el porcentaje exigido podía obtenerse como resultado una cifra con fracción. Frente a esta situación, el Jurado Nacional de Elecciones, en adelante JNE, determinó que en tanto la ley establecía que la cuota implicaba un número *no inferior* de 30% de hombres o mujeres, debía redondearse al número entero inmediatamente superior, sea cual fuere el punto decimal que se obtuviera como resultado de aplicar la cuota. Por ejemplo, si aplicando el porcentaje se



obtuviera 3.2, no se redondearía a 3, como matemáticamente podría definirse, sino que la cuota se entendería cumplida con 4 candidatos o candidatas. Cabe precisar que el JNE es el organismo constitucionalmente autónomo que imparte justicia en materia electoral y que tiene entre sus funciones emitir normas reglamentarias en esta materia, velar por el cumplimiento de las normas electorales, y fiscalizar la legalidad del ejercicio del derecho de sufragio y de los procesos electorales, siendo irrevisables sus resoluciones jurisdiccionales.

Ligada a la mencionada dificultad se encontraba la duda de si en el cómputo de la cuota debía considerarse o no a las cabezas de lista para los Concejos Municipales en tanto el artículo 10.3 de la Ley de Elecciones Municipales, en adelante LEM, establece que “la lista de candidatos debe contener el número correlativo que indique la posición *de los candidatos a regidores ...*” (la cursiva es nuestra), la cual dio lugar a que se interpretara que existía una distinción de cargos de forma que, mientras por un lado se encontraban los candidatos a regidores, por otro el candidato a alcalde, tomando en cuenta la cuota sólo a los primeros. En este caso, el JNE determinó en el proceso de Elecciones Regionales y Municipales del año 2002 –en que se realizó por primera vez un proceso de elección de autoridades regionales– que la cuota no debía computarse *conjuntamente* para los candidatos a regidores y a consejeros regionales y los candidatos a alcalde y a Presidente y Vicepresidentes regionales, pues esto podía reducir las posibilidades de incluir como cabeza de lista a mujeres, así como reducir el número efectivo de inscritas en *toda* la lista de candidatos. Como es de advertirse, esta afirmación resulta aplicable a las demás cuotas de participación electoral<sup>17</sup>.

## V. LA “CUOTA NATIVA” EN PERÚ

Tal como se indicó, el establecimiento de cuotas electorales en Perú no se ha restringido a las candidaturas de integrantes

del colectivo femenino sino que ha tomado en cuenta a dos grupos más: los “nativos” y, desde el año 2006, los jóvenes. La “cuota nativa” a cumplir no debe ser inferior al 15% y la de jóvenes no debe ser menor al 20%, en ambos casos, respecto del número de candidatos en la respectiva lista.

Aunque por cuestiones de espacio no pueden desarrollarse aquí algunas ideas sobre la denominada *discriminación múltiple*<sup>18</sup>, que alude a la pertenencia de una o más personas, simultáneamente, a varios grupos en desventaja, dejamos nota del interés que nos suscita el saber que la discriminación puede incluso provenir del interior de los propios grupos minoritarios objeto de acciones afirmativas, claro está, por una condición distinta a la cualidad común que identifica a todos sus integrantes. Y viene a colación este tema debido a que clásico ejemplo de dicha figura lo constituyen las mujeres indígenas, siendo indispensable para analizar algunas facetas de la discriminación múltiple en Perú, evaluar el cumplimiento conjunto de las cuotas que involucran a estas personas.

Aplicable –como se señaló– sólo respecto de las listas de candidatos a los Consejos Regionales y Concejos Municipales Provinciales, tanto la Ley de Elecciones Regionales, en adelante LER, como la LEM, hacen referencia expresa a que la cuota toma en cuenta a “representantes de Comunidades nativas y pueblos originarios ... conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones”, desarrollando de esta forma el Artículo 191 CP que dispone que la ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de tales comunidades y pueblos en dichas instancias de gobierno.

La primera y –creemos– más importante anotación que puede hacerse al respecto está centrada en cuestionar la interpretación que en Perú se sigue dando al término “nativo”, el mismo que en principio no debería ocasionar algún tipo de error o confusión, en el entendido de que, a la

luz de las normas y doctrina internacionales, nos estamos refiriendo a una persona originaria, es decir, indígena, por lo que la aplicación de las normas peruanas debería tomar en cuenta a este colectivo en su conjunto. Sin embargo, en nuestro país existe una distinción de términos basados en una práctica que obvia cualquier tipo de razonamiento que vaya más allá de la literalidad de normas emitidas por una dictadura militar que además atendían a contextos distintos.

En efecto, mediante Decreto Ley No. 20653 de junio de 1974, el gobierno militar promulgó la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, norma que representando un punto de inflexión para los pueblos de la Amazonía en cuanto a su reconocimiento legal –toda vez que, en nuestra opinión, más que discriminados, históricamente fueron simplemente olvidados– eliminó el término “comunidad indígena” y lo reemplazó por el de “comunidad campesina”, basándose en la constatación de que el término “indio” representaba socialmente un insulto y ningún indígena se autodefinía como tal. “Invisibilizando la palabra, el gobierno de Juan Velasco Alvarado crea además un ente que no existía: la comunidad nativa ... aplicando una institucionalidad fragmentada para asignar la tierra a las etnias de la Amazonía y no un territorio global a cada una de ellas”<sup>19</sup>. Centrado el trasfondo de estas normas en la implementación de la Reforma Agraria, lo cierto es que aun cuando dichos términos fueron –y siguen siendo– asumidos efectivamente como ofensivos, con el transcurso del tiempo la “distinción” en Perú entre comunidades campesinas y comunidades nativas ha sido adoptada sin mayor discernimiento, de modo que esta “costumbre” se ha ido reproduciendo en otros cuerpos legislativos importantes.

Sin entrar a analizar detalladamente el concepto de “indígena” pues ello sería materia de otro trabajo, tomamos las

disposiciones del Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, en adelante OIT, Convenio que entrando en vigencia internacional en 1991, reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas y obliga a los estados firmantes, entre ellos Perú, a su cumplimiento. Como se sabe, los beneficiarios del Convenio son los pueblos indígenas y tribales, en tanto colectivos, y sus miembros, en tanto individuos, utilizándose criterios objetivos y subjetivos para su identificación, bastando por ahora con mencionar sólo a los primeros para demostrar la equivocada actuación de los operadores jurídicos peruanos. Estos criterios son: la descendencia de poblaciones que existían en la época de la Conquista, colonización o antes de la demarcación de las fronteras nacionales actuales (es decir, de pueblos que preexisten a los estados actuales); y la conservación, en todo o en parte, de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales o políticas, sin interesar su situación jurídica (reconocidos, registrados, titulados o no).

Dicho esto, y sabiendo que nativo no es más que originario, ¿qué diferencia existe entre él y un indígena? Si, como es sabido, las poblaciones existentes antes de la Conquista española radicaban no sólo en la sierra y la selva peruanas sino también en la costa, constituyendo reinos, civilizaciones e incluso imperios, pero sobre todo, culturas, ¿por qué mantener la idea de que nativos son sólo los que provienen de la Amazonía?

Pues bien, encargando tanto la Constitución como las leyes electorales al JNE la determinación de su aplicación, mediante Resolución No. 1235-2006-JNE (Artículo 8), publicada el 11 de julio de 2006, en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales de ese año<sup>20</sup>, esta institución consideró sólo a las comunidades de la selva como destinatarias de esta acción afirmativa, señalando las provincias (27) en las cuales se encontraban “registradas” las



comunidades nativas del país, y por tanto, habilitando a ser candidatos solamente a los integrantes de las ubicadas en ellas. Sin embargo, en esta resolución no hay ningún fundamento para dicha consideración –aunque es evidente que sin mayor reflexión se siguió la práctica a la que nos hemos referido– ni menos aun indicación alguna sobre cuáles eran esas comunidades<sup>21</sup>. Hay que añadir que, al igual que con el concepto de “indígena”, no puede en este trabajo abordarse con detenimiento el de “comunidad”, advirtiéndose sin embargo que es notorio que al que aluden la Constitución y las leyes peruanas en la mayoría de los casos no coincide con el que los indígenas poseen, siendo congruente con el principio de igualdad recoger los elementos sociológicos y antropológicos implícitos en él, de manera que no se impongan categorías externas a su cosmovisión.

Ahora bien, aun cuando se aceptara que nativo e indígena aluden a grupos distintos, y que en consecuencia, tanto la Constitución y las leyes electorales tienen como finalidad ser aplicables sólo a los colectivos selváticos, resulta igualmente cuestionable la interpretación dada pues incluso siendo literal se tiene que los indígenas no selváticos no podrían haber sido excluidos del ámbito de aplicación de las normas en tanto éstas no sólo establecen como destinatarios a “nativos” sino también a los representantes de los “pueblos originarios”. ¿O es que acaso éstos no son aquellos que tienen una continuidad histórica iniciada incluso mucho antes de la Conquista?

Aun cuando pudiera argumentarse que, desde una perspectiva “institucional”, es admisible que los Estados acudan a diversas formas de determinar si una persona o una determinada colectividad es indígena, estableciendo para ello definiciones legales o, en algunos casos, normas de índole administrativa con fines más operativos, como las políticas sociales, apreciando que en Perú la categoría indígena aparece to-

davía en muy pocas normas y éstas abordan temas aislados –no reflejando pues una política del Estado hacia ellos– no puede aceptarse, incluso manteniendo la distinción terminológica, que para medidas de acción afirmativa que viabilizan el ejercicio de sus derechos políticos se tenga que pensar que sólo unos indígenas deben ser sus destinatarios, mientras que otros no, cuando la discriminación ha recaído históricamente sobre todo este colectivo<sup>22</sup>.

Como es lógico, esta deficiencia implica otras más. Si no se tiene un concepto uniforme sobre quién es indígena, queda claro –como ya se aludió– que definir su número es una tarea complicada, así como la definición de su ubicación en el territorio nacional y de cuántas y cuáles son las comunidades que integran. Sobre el particular, el JNE, en la misma resolución que comentamos, estableció en su Artículo 6 que ante la ausencia de certificado o de un *registro oficial*, era suficiente para la inscripción de la candidatura la presentación de una *declaración de conciencia de la persona sobre su identidad nativa*. Aun cuando pareciera haberse tenido en cuenta el elemento subjetivo de la noción de indígena del Convenio 169 OIT, basado en la autoidentificación, no debe olvidarse que éste también supone el reconocimiento y aceptación por las poblaciones de quien dice autoidentificarse, de modo que éstas preservan el derecho y el poder soberano de decidir quiénes pertenecen a ellas, sin injerencia exterior. Pero preguntémonos, ¿es legítima la candidatura de un ciudadano bajo condiciones como las citadas, o legítimos la asunción y/o ejercicio del cargo si éste resultara ganador “en representación” de una comunidad a la que podría no pertenecer?. ¿Qué decir si para ninguna de las leyes electorales peruanas el incumplimiento de requisitos para ser candidato es causal de nulidad de una elección (nacional, regional o municipal)<sup>23</sup> o de vacancia?. La situación se agrava si se toma en cuenta que, a diferencia de la cuota de género, la cuota “nativa” no es exigida en

los procesos de elecciones internas para la selección de candidatos, lo cual conlleva, por supuesto, la designación discrecional de candidatos por parte de los dirigentes del comité respectivo. Aun si fueran legítimamente elegidos, ¿cómo integrar a estos grupos en un sistema de candidaturas que no es acorde a su cultura, obligándolos a tener que ingresar a la lógica de funcionamiento de las organizaciones políticas a fin de que puedan ser candidatos?<sup>24</sup>.

Habiendo abordado, a nuestro entender, los elementos de mayor cuestionamiento en torno a la interpretación y aplicación de esta cuota en Perú –no existiendo sin embargo en el país ningún debate al respecto, sea por desconocimiento, sea por la simple voluntad de omitir realizar un análisis adecuado– repasamos brevemente, a continuación, algunas de las otras características que posee esta medida.

En lo que concierne a su consideración como aplicable a colectivos que constituyen minorías, corresponde decir que siendo general una comprensión basada en aspectos numéricos, es evidente que la discriminación puede recaer sobre grupos incluso numéricamente importantes, como es el de las mujeres. Guillaumin, citado por González Martín, indica que por grupos minoritarios “entenderemos no aquellos que serían forzosamente menores en número sino más bien aquéllos que en una sociedad están en estado de “menor poder”, sea éste económico, jurídico, político ...”<sup>25</sup>. De allí que, tal como lo señala un documento elaborado en el año 2005 por el Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA, a las minorías étnicas, lingüísticas, religiosas o los grupos etéreos, al estar todos cruzados por la distinción básica entre hombres y mujeres, se les haya dado, en muchos casos, una diferenciación en los mecanismos para asegurar la representación política, lo cual ha resultado conveniente: “mientras la inclusión de las mujeres se ha buscado fundamentalmente a través de las cuotas, la inclusión de mino-

rias étnicas o raciales ha sido promovida a través de escaños reservados”<sup>26</sup>.

En atención a tal afirmación, echamos una mirada a las medidas adoptadas sobre este tema por otros países de la región con población indígena, advirtiéndose que Nicaragua, Bolivia y Colombia han establecido estas circunscripciones para sus respectivos Parlamentos, lo cual llama poderosamente la atención pues Nicaragua y Colombia cuentan con una población indígena inferior al 10% de su total nacional (8.6%<sup>27</sup> y 3.4%<sup>28</sup>, respectivamente), mientras que en Perú ni siquiera ha sido considerada tal medida cuando dicha proporción no sólo es notablemente mayor (40%), sino sobre todo que corresponde a un sector de la población que ha sido tradicionalmente discriminado. Para completar este cuadro de falencias, resaltamos ahora que esta cuota de participación electoral, además, no se aplica para las elecciones al Congreso de la República, instancia de representación “por excelencia” de todos los ciudadanos, lo cual, unido a la omisión de mandatos de posición, explican los pobres resultados que en la práctica se han obtenido. Es más, hay que recordar que de acuerdo con la recientemente aprobada Ley No. 29470, que modifica la Ley de Elecciones Regionales, la cuota de jóvenes también resulta aplicable a las listas de candidatos a los Consejos Regionales, con lo que, comparando numéricamente de forma inevitable, se tiene que ellos tienen “más” derechos de representación política que los indígenas en tanto éstos, entendidos como “nativos”, no tienen acceso mediante cuotas a los Concejos Municipales Distritales, como aquellos sí, a pesar de que estas instancias de gobierno son las más cercanas a su realidad.

¿Qué es más conveniente en Perú para el fin que se dice buscar?, ¿establecer circunscripciones electorales especiales o “mejorar” las leyes que establecen esta cuota? No pudiendo desarrollar con detenimiento estas cuestiones, hay que decir que siendo una circunscripción electoral específica, como puede ser la indígena, el

conjunto de electores -exclusivamente indígenas para nuestro supuesto- de cuyos votos se obtendrán los resultados para la distribución de escaños a ser ocupados únicamente por sus representantes, ella asegura un número fijo de puestos en las instancias para las que se considere. Es decir, siguiendo la clasificación de Giménez Glück, se trataría de una *acción positiva moderada* pues no parecería afectar *directamente* a terceros toda vez que, a las ya existentes circunscripciones electorales establecidas para el resto de la población, se añadirían una o más específicas, de modo que en las primeras los no-indígenas seguirían votando por los candidatos de su preferencia sin introducirse en las listas integrantes de colectivos infravalorados. Nótese que al circunscribirse los candidatos y votantes a un ámbito determinado que no influye en aquél en que se mueve la mayoría de la población electoral, no se trata de puntos de partida que actúen en el mismo espacio, por lo que difícilmente podría hablarse de la afectación de uno de ellos, situación que en todo caso se concretaría si se establecen tantas circunscripciones electorales como colectivos *de cualquier tipo* existan en el país. Mostrando de esta forma nuestra inclinación por esta medida, se precisa que optar por una u otra alternativa es en realidad una decisión básicamente política "... tiene más que ver con el concepto de sociedad que se defienda que con una interpretación concreta del Derecho..."<sup>29</sup>.

Hemos visto algunos de los graves problemas que ocasiona no sólo una sesgada noción de indígena sino sobre todo un inadecuado tratamiento del tema como el efectuado por las normas que establecieron esta acción afirmativa en Perú, empeorado por una deficiente interpretación de las entidades encargadas de su aplicación, lo cual refleja el desinterés del Estado en este asunto tan esencial. Ahora bien, no debe olvidarse que lo más importante es la inclusión real de estos ciudadanos en la agenda del país, una agenda que no sólo

contemple la actividad del Estado sino también la de la propia sociedad peruana, de manera que la dificultad -y en algunos casos, imposibilidad- de los indígenas de desenvolverse en condiciones de igualdad, no termine afectando las bases del sistema democrático.

## BIBLIOGRAFÍA

- FABREGAT MONFORT, Gemma (2009). *Las medidas de acción positiva. La posibilidad de una nueva tutela antidiscriminatoria*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- GIMÉNEZ GLÜCK, David (1999). *Una manifestación polémica del principio de igualdad. Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria. "El principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas". En: *Derecho y Sociedad*, No. 18 (2001), pp. 71 – 79.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE y FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (2005). *Cuotas de género: democracia y representación*. Santiago: IDEA.
- MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz. "La ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero". En: *Revista de Estudios Políticos*, No. 142, octubre – diciembre (2008), pp. 105 – 137.
- REY MARTÍNEZ, Fernando. "La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 84, setiembre-diciembre (2008), pp. 251 – 283.
- TUBINO ARIAS-SCHREIBER, Fidel. "Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva". En: *Derecho & Sociedad*, Año 13, No. 19 (2002), pp. 299 – 311.

URRUTIA CERUTI, Jaime (2007) "Población indígena y políticas públicas en el Perú". En: ROSENBERG, Markus, y PAJUELO TEVES, Ramón (editores). *Políticas indígenas estatales en los andes y Mesoamérica. Avances, problemas, desafíos: un intercambio de experiencias* - Programa Regional para la participación política indígena en América Latina. Fundación Konrad Adenauer. Memorias del seminario-taller internacional realizado el 11 y 12 de setiembre de 2006 en Cusco. Lima: Fundación Konrad Adenauer.

## NOTAS

1 En la doctrina se habla de una tipología de la discriminación identificando, entre otras, a la discriminación directa, a la indirecta y a la de tipo social, ofreciendo quizás mayor preocupación esta última porque al constituir una práctica generalizada enraizada en el colectivo social, puede resultar más difícil de atacar, práctica ella tan interiorizada en Perú que podría explicar en parte el motivo por el cual, históricamente y a diferencia de otros países –como sus propios pares andinos- se ha omitido el desarrollo de políticas específicas que atiendan a colectivos como el indígena, o, habiendo sido emitidas algunas pocas normas, por qué su alcance ha sido interpretado de manera restrictiva.

2 Sentencia del Expediente No. 00027-2006-PI/TC del 21 de noviembre de 2007.

3 GIMÉNEZ GLÜCK, David (1999). *Una manifestación polémica del principio de igualdad. Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 58 y ss.

4 FABREGAT MONFORT, Gemma (2009). *Las medidas de acción positiva. La posibilidad de una nueva tutela antidiscriminatoria*. Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 21.

5 GIMÉNEZ GLÜCK, David. Op. Cit., p. 76 y ss.

6 GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria. "El principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas". En: *Derecho y Sociedad*, No. 18 (2001), p. 77.

7 MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz. "La ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero". En: *Revista*

de Estudios Políticos No. 142, octubre – diciembre (2008), p. 106.

8 Esta autora cuestiona el empleo de la expresión *discriminación inversa*, pues según ella tiene un carácter peyorativo al haber surgido como consecuencia de las críticas que se dieron a partir de la exigencia de resultados en términos numéricos. También critica la asociación de la acción positiva con términos como *igualdad de oportunidades* e *igualdad en el punto de partida*, debido a que pareciera que de por medio siempre hay una competencia.

9 Principio desarrollado por la Corte Suprema de Estados Unidos en las sentencias derivadas de los casos Grutter y Gratz vs. Bollinger, ambos referidos a los modos en que dos Facultades, pertenecientes a la Universidad de Michigan, procuraban la obtención de diversidad entre sus alumnos, y según el cual todos los elementos de cada candidato para su acceso debían ser ponderados. Entre ellos, también, pero no solamente, su raza. Ahora bien, dado que una sola persona, por sí, no podría aportar mucha diversidad, resultaría necesaria una "masa crítica" de alumnos que la aporten. Esto no implicaría implementar un sistema de cuotas sino tener un objetivo concreto: asegurar la existencia de un grupo suficientemente amplio que permita garantizar la existencia de diversidad en términos de "eficacia".

10 Sentencia del Expediente No. 0048-2004-AI/TC, del 1 de abril de 2005, FJ No. 63.

11 FABREGAT MONFORT, Gemma. Op. Cit., p. 27.

12 La Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres No. 28983 (16/03/2007), que no hace más que establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en todos los ámbitos de actuación del Estado peruano "para garantizar a hombres y mujeres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada ...", no señalando qué distingue a una política de un plan y de un programa, ni definiendo medidas concretas, por lo que queda claro que esta ley es más bien una norma referencial, sobre todo si, estableciendo su artículo 4 que es rol del Estado adoptar acciones afirmativas -que deben ser temporales- no hace más indicación al respecto.

13 El texto original de las leyes que establecían estas medidas fijó dicha cuota en el 25%

del número de candidatos de la respectiva lista, siendo luego ellas modificadas al elevarse tal porcentaje a 30%.

**14** Aunque esto ha sido matizado en cierta medida para las listas de candidatos a Consejos Regionales mediante la reciente Ley No. 29470, como se precisará en la nota 17.

**15** Con la reforma constitucional de 1999, se habilitó que mediante ley se estableciera la igualdad entre hombres y mujeres para acceder a mandatos electivos, emitiéndose al siguiente año la respectiva ley, la cual disponía la obligatoriedad de incluir en las listas electorales el 50% de candidatos de cada sexo.

**16** TUBINO ARIAS-SCHREIBER, Fidel. "Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva". En: *Derecho & Sociedad*, Año 13, No. 19 (2002), p. 306.

**17** Con la mencionada Ley No. 29470 la finalidad de esta interpretación podría tornarse de muy difícil consecución, toda vez que modificando la Ley de Elecciones Regionales, establece dos cambios esenciales: Primero, que la elección de la fórmula de Presidente y Vicepresidentes Regionales será separada de la de los Consejeros Regionales –llevándose a cabo incluso, respecto de los dos primeros, una segunda vuelta si ninguna de las fórmulas alcanzara el 30% de los votos válidos; y, segundo, que cada provincia constituirá un distrito electoral –lo cual es en gran parte adecuado pues con el texto anterior podía resultar proclamado representante de una quien no tuviera ninguna relación con ella– introduciéndose la obligatoriedad de la aplicación de la cifra repartidora, lo cual acentúa el poder de las listas bloqueadas. Considerando que en Perú, los departamentos –sobre los cuales se asientan los gobiernos regionales– tienen entre tres y veinte provincias, las principales interrogantes que surgen con estos cambios podrían reunirse en una sola: ¿Las cuotas deben computarse por cada lista que exista –que serán muchas y la mayor parte de las veces para un solo cargo, esto es, el de consejero regional– o en conjunto, tomando en cuenta la suma aritmética de puestos a ocupar? Ello sin considerar las ya evidentes dificultades que existirán en el redondeo, sobre las que ya se hizo referencia.

**18** Para mayor detalle, revisar REY MARTÍNEZ, Fernando. "La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo". En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, setiembre-diciembre (2008), p. 251 - 283.

**19** URRUTIA CERUTI, Jaime (2007) "Población indígena y políticas públicas en el Perú". En: ROSENBERG, Markus, y PAJUELO TEVES, Ramón (editores). *Políticas indígenas estatales en los andes y Mesoamérica. Avances, problemas, desafíos: un intercambio de experiencias - Programa Regional para la participación política indígena en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer. Memorias del seminario-taller internacional realizado el 11 y 12 de setiembre de 2006 en Cusco. Lima: Fundación Konrad Adenauer, p. 183.

**20** Estos procesos electorales se llevan a cabo cada cuatro años, por lo que en el año en curso se desarrollarán nuevas elecciones. Dados los sucesos lamentables ocurridos en Bagua en junio de 2009, habrá que poner mayor atención en la interpretación del JNE no sólo de la finalidad de estas acciones afirmativas sino en la forma en que implementará los mandatos encomendados con la Ley No. 29470.

**21** La identificación y situación jurídica de las comunidades indígenas del Perú han carecido de certeza por mucho tiempo. Por ejemplo, si bien se disponía de cierta información en virtud del Censo Nacional IX de Población y IV de Vivienda de 1993, según el cual se registraba la existencia de 1450 comunidades indígenas pertenecientes a 65 pueblos étnicos (48 censados), con una población total de 299 218 habitantes, obviamente el número de ellos varió hasta el año 2006. Asimismo, hay que considerar que los datos que manejaban entidades como el Programa Especializado de Titulación de Tierras - PETT, y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP respondían a las competencias de cada una, de modo que mientras en una giraban en torno a la titulación de tierras, en la otra respecto de la personería jurídica de estas comunidades. En el año 2007 se llevó a cabo el II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana y se contabilizó a 1786 comunidades. Estos datos no hacen sino mostrar cómo definitivamente era dudosa, por lo menos desde la perspectiva del número, la información con la que podía trabajarse en ese interregno, precisándose además que, tal como fue denominado este censo, el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI sólo tomó en cuenta a las comunidades de la selva, y al parecer, desde una perspectiva civilista que consideraba sobre todo su personería jurídica. Los resultados del primer censo pueden encon-

trarse en el link <http://www1.inei.gob.pe/biblio-ineipub/bancopub/Est/Lib0001/capit102.htm>

22 No debe dejar de tomarse en cuenta que el "olvido" del Estado de esta parte de la población también se hace patente cuando se comprueba, tal como lo sustenta la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional en su Informe Final sobre el conflicto interno con las agrupaciones terroristas en el periodo 1980-2000, que de las aproximadamente 69 mil víctimas mortales, el 75% de ellas eran indígenas, principalmente quechuas y asháninkas.

23 Si bien el artículo 36 de la Ley de Elecciones Municipales No. 26864 establece que puede declararse la nulidad de las elecciones por graves irregularidades y por infracción de la ley -de modo que ésta hubiera modificado los resultados de la votación- por jurisprudencia del JNE (Resoluciones No. 4781 y 4918-2006-JNE), se ha limitado la aplicación de esta causal a lo dispuesto en su segundo párrafo: más de 2/3 de los votos, en blanco o nulos.

24 Cabe recordar que de acuerdo con la Ley de Partidos Políticos peruana, sólo puede postularse candidatos a elecciones nacionales a través de los partidos políticos, mientras que en las subnacionales, además, a través de movimientos regionales. Vale la pena traer a colación lo indicado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso YATAMA vs. Nicaragua: "La restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma

de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica..." (Apartado 218).

25 MARTÍN GONZÁLEZ, Nuria. Op. Cit., p. 72.

26 INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE y FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (2005). *Cuotas de género: democracia y representación*. Santiago: IDEA, p. 33.

27 Se tomaron como fuentes los resultados del VIII Censo Poblacional y IV de Vivienda llevado a cabo por el Instituto de Nacional de Información de Desarrollo de Nicaragua en el 2005, en cuya publicación se hace la atinencia de que este porcentaje responde al número de habitantes que se autoidentifican como indígenas, indicándose sin embargo que en el Censo Poblacional de 1995 éstos representaban menos del 3%. Se recuerda que de acuerdo al Artículo 2° del Convenio 169 de la OIT, 2, la conciencia de su identidad deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican sus disposiciones.

28 De acuerdo al Censo Poblacional General 2005 – Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia.

29 GIMÉNEZ GLUCK, David. Op. Cit., p. 166.